



SOBORNO Y EXTORSION: OBSTÁCULOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ Y LA SUPERACIÓN DEL CONFLICTO EN COLOMBIA

Este estudio se realizó en el marco del proyecto “Desarrollo de una estrategia de trabajo en construcción de paz desde el sector empresarial en Colombia”, resultado de un acuerdo entre el Consejo Internacional de Industria Sueca-NIR, la Asociación Nacional de Empresarios en Colombia –ANDI y la Fundación Ideas para la Paz – FIP

Contenido

Resumen Ejecutivo	3
1. Introducción	4
2. Soborno en Colombia	4
2.1.Prácticas de Soborno en las empresas colombianas	6
2.2.Recomendaciones para prevenir prácticas de soborno en las empresas	8
3. Extorsión en Colombia	13
3.1.Dimensiones del fenómeno	14
3.2.Diagnóstico general de la extorsión en Colombia	17
3.3.Reflexiones para el sector empresarial	21
3.3.1. Recomendaciones para enfrentar la extorsión.....	23
4. Bibliografía	28
5. Anexos.....	30

Resumen Ejecutivo

El sector empresarial trabaja cada vez más de la mano con el sector público en la búsqueda de soluciones a problemas comunes como la corrupción. En el caso colombiano el tema de corrupción se identifica como uno de los elementos que limita la realización de negocios para las empresas que operan en el país, convirtiéndose en una de las amenazas para “la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley” (Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción).

En este estudio la corrupción se aborda a partir del análisis de dos de sus dimensiones que son particularmente problemáticas de cara a la operación empresarial en Colombia: El soborno¹ y la extorsión². Específicamente, se busca comprender cómo las empresas a través del soborno pueden contribuir al debilitamiento institucional, en tanto sus prácticas minan la capacidad de las instituciones a responder a situaciones de conflicto. Frente a la extorsión, se plantea el dilema que encierra el rol de las empresas como víctimas o cómplices de dicha práctica y su responsabilidad en el fortalecimiento del conflicto y sus actores.

Finalmente, se proponen algunos lineamientos y recomendaciones que buscan contribuir a enfrentar desde el sector empresarial el soborno y la extorsión, teniendo en cuenta prácticas concretas y experiencias previas.

¹ Ofrecimiento de regalos, préstamos, honorarios, gratificaciones o cualquier otro tipo de beneficio, a cualquier persona a modo de incentivo para realizar un acto deshonesto, ilegal o que implica el quebrantamiento de la confianza, durante la conducción de los negocios de la empresa (Transparencia por Colombia; 2008).

² Práctica realizada por grupos criminales, que busca a través de la intimidación y el constreñimiento de la voluntad, obtener algún provecho ilícito que generalmente se traduce en beneficio económico (Gómez; 2005: 9).

1. Introducción

A partir del 24 de Junio de 2004, el Pacto Global, plantea la importancia y el desafío de que las empresas se sumen a los gobiernos, a las agencias de la ONU y a la sociedad civil, para crear una economía global más transparente y sin corrupción. Este llamado se manifiesta en el principio número 10 de anticorrupción de la iniciativa del Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) de las Naciones Unidas y el Pacto Global. Esta iniciativa establece que: "las empresas deben actuar contra la corrupción en todas sus formas, incluyendo la extorsión y el cohecho"³ (Pacto Global, 2004). De esta forma, se resalta la importancia de abordar este tema por parte del sector empresarial.

Teniendo en cuenta el referente que se establece desde el Pacto Global, el tema del soborno y la extorsión en el sector empresarial cobra importancia no solo al interior de las empresas sino en el desarrollo y la sostenibilidad del país. La adopción de prácticas preventivas para evitarlas responde a un reto que el sector empresarial debe enfrentar en Colombia de manera coordinada con el gobierno. En este sentido, las empresas deben avanzar en iniciativas de la mano con el sector público que permitan contrarrestar y enfrentar estas problemáticas.

El soborno y la extorsión, generan costos para las empresas en cuanto a su operación y reputación. Adicionalmente, minan la capacidad institucional de responder a situaciones de conflicto, y obstaculizan el desarrollo natural de las empresas y del entorno en que operan.

2. Soborno en Colombia

Para el caso colombiano, específicamente frente al soborno en el sector empresarial, Transparencia por Colombia ha elaborado dos encuestas sobre prácticas contra el soborno en empresas colombianas; realizadas

³ Recuperado en:
http://www.unglobalcompact.org/languages/spanish/Los_Diez_Principios.html

en el 2009 y 2010. Estas encuestas aportan insumos para dar luces sobre la percepción y la recurrencia de prácticas de soborno en el sector empresarial en Colombia. Adicionalmente, analizar sus resultados en el marco de la construcción de paz y la superación del conflicto permite evidenciar cómo estas prácticas no simplemente responden a un evento de corrupción al interior de las empresas, sino que adicionalmente minan la capacidad institucional y contribuyen a situaciones de conflicto en su entorno de operación.

En el marco internacional, el Informe de Transparencia Internacional (2009), muestra cifras concretas de países desarrollados y en vías de desarrollo donde se muestra cómo el soborno, al igual que en el caso colombiano, representa un gran desafío cuyo efecto obstaculiza un desarrollo económico sostenible. A través de una de sus encuestas a empresarios a nivel mundial se identifica que “la magnitud y el alcance del soborno en las empresas es sorprendente. Casi dos de cada cinco ejecutivos de empresas encuestados afirmaron que se les había solicitado pagar sobornos al realizar gestiones con instituciones públicas. La mitad estimó que la corrupción aumentaba en al menos un 10% el costo de los proyectos. Uno de cada cinco señaló haber perdido oportunidades comerciales como resultado del pago de sobornos por un competidor. Más de un tercio percibía que la corrupción se está agravando” (Transparency International, 2009: 23). Igualmente, se señalan algunas pruebas que argumentan que la prevalencia del soborno constituye un ejemplo alarmante donde, “el soborno de funcionarios públicos para conseguir contratos públicos, evadir reglamentaciones o acelerar la prestación de servicios representa una preocupación central y constante” (Transparency International, 2009: 38).

En este sentido, es de señalar, que tanto a nivel nacional, como internacional, se hace referencia al soborno como una práctica que se debe prevenir y combatir debido a la obstaculización sobre el desarrollo de las empresas y las implicaciones negativas sobre la capacidad institucional.

El sector empresarial está llamado a enfrentar el soborno, como una práctica capaz de minar la capacidad de las empresas y de las instituciones estatales. La debilidad institucional, no tiene una explicación directa ni única y se identifican múltiples factores que la afectan y que se relacionan con ésta. Sin embargo, a pesar de que el soborno no constituye la única causa sobre la debilidad institucional, dicha práctica, “se hace posible allí donde las instituciones son débiles o están deslegitimadas, al fomentar los intereses particulares; y, por el otro lado, la debilidad de las instituciones genera los incentivos necesarios para que este flagelo se reproduzca y profundice, al no existir mecanismos de control efectivos que logren contenerla” (Sampó, 2004: 4). Esto permite que la coexistencia de éstas prácticas mine y alimente la debilidad institucional y así mismo aumente las probabilidades de que se recurra al soborno en las instituciones. Adicionalmente, contribuye a limitar las estructuras estatales y deslegitimarlas y en esa medida los costos políticos y económicos generados por el soborno no deben ser desestimados puesto que impactan directamente sobre la estructura estatal⁴.

2.1. Prácticas de Soborno en las empresas colombianas

Transparencia por Colombia ha avanzado en la definición y clasificación de las diferentes modalidades de soborno que se pueden presentar en las empresas, a partir de la investigación y consulta con diferentes empresarios. En primer lugar, lo define como un ofrecimiento de regalos, préstamos, honorarios, gratificaciones o cualquier otro beneficio, a cualquier persona o modo de incentivo para realizar un acto deshonesto, ilegal o que implica el quebrantamiento de la confianza, durante la

⁴ “En el corto plazo, los costos más importantes tienen que ver con la inestabilidad política y con el impacto que ésta tiene sobre la seguridad ciudadana y la eficiencia gubernamental; y con el desprestigio de la clase política como un todo, de forma tal que frente a la cristalización de prácticas corruptas la ciudadanía reacciona con desconfianza y escepticismo frente a la totalidad de la elite que ocupa el poder. A largo plazo, en cambio, las consecuencias de la corrupción son mucho más graves y profundas. Al desprestigio de la elite política y de la política en sí misma, se le suma el debilitamiento de las fundaciones del Estado de Derecho, como consecuencia del descreimiento de la ciudadanía respecto de las instituciones democráticas y de las normas establecidas. Por otro lado, el Estado sufre la pérdida de colaboración por parte de la ciudadanía ya que como resultado de la Corrupción sistemática, es indefectiblemente cuestionado” (Sampó, 2004: 4).

conducción de los negocios de la empresa (Transparencia por Colombia, 2010).

Igualmente, hace referencia a diferentes modalidades de soborno que se pueden presentar: contribuciones políticas, pagos a partidos políticos, organizaciones o particulares involucradas en la política, a cambio de obtener ventajas en las transacciones de naturaleza comercial⁵ o contribuciones caritativas y patrocinios, garantizar que no sean utilizadas como recurso para sobornar y que se divulguen, pagos de facilitación, pequeñas cantidades de dinero que se entregan a cambio de agilizar el curso de un trámite o acción necesaria sobre la cual el responsable del pago de facilitación tiene derecho conferido por ley o de otro tipo, regalos hospitalidad y gastos, cuando responden a arreglos que pueden afectar el resultado de una transacción comercial y no sean razonables ni de buena fe (Transparencia por Colombia, Guía práctica).

Algunas de las modalidades de soborno presentan áreas grises ya que en su naturaleza no constituyen un soborno concretamente, pero en ellas se pueden presentar un uso indebido de los recursos. Por ejemplo, las contribuciones caritativas y patrocinios y regalos hospitalidad y gastos existe una línea gris y ambigua donde no es tan evidente identificar cuando se incurre en un soborno. Sin embargo, es importante que en este tipo de pagos que realizan las empresas, se haga un seguimiento de manera constante y se garantice la divulgación de los pagos realizados.

La última encuesta realizada por Transparencia por Colombia en el 2010, "Segunda encuesta nacional sobre prácticas contra el soborno en empresas colombianas 2010", evidencia que existe una preocupación por parte de algunos empresarios colombianos de la ocurrencia del soborno y de sus motivaciones y presiones para hacerlo. Esta preocupación responde al círculo vicioso que se genera cuando por la debilidad institucional de una organización (pública o privada) es posible que se presenten prácticas de soborno, que generan a su vez el debilitamiento

⁵ La empresa deberá hacer pública todas sus contribuciones políticas.

institucional de ésta. Es así como para el caso colombiano, los empresarios argumentan como gran preocupación, que en muchas ocasiones, si no pagan sobornos, pierden la oportunidad de concretar negocios.

Transparencia por Colombia ha avanzado de manera significativa en la realización de un diagnóstico general de la percepción del soborno, en el sector empresarial. Sin embargo, en el marco del sector empresarial y su papel frente a la construcción de paz y la superación del conflicto, es importante resaltar la importancia de prevenir y combatir el soborno al interior de las empresas y en su relación con el sector público. Frente a esto, la operación de las empresas se enfrenta a costos y retos cuando se presentan prácticas de soborno. En este sentido, se identifican costos para la empresa no solo en términos de su productividad, sino sobre todo en su reputación y en su legitimidad social. Una vez una empresa sea señalada por casos de soborno, su reputación se verá afectada hasta el punto de afectar su desempeño económico. Esto solo se evita, si de manera cohesionada, la empresa, sus funcionarios, contratistas, proveedores y el sector en general, establecen parámetros claros para prevenir esta práctica (International Business Leaders Forum IBLF, 2006:28).

2.2. Recomendaciones para prevenir prácticas de soborno en las empresas

Frente al soborno se han desarrollado diferentes iniciativas y herramientas para enfrentar este fenómeno. Dichas herramientas se diseñan y desarrollan por un lado desde lo ético y por otro lado, desde lo práctico. En este sentido, se cuenta con estándares éticos y herramientas que promueven buenas prácticas para combatir el soborno y regular las prácticas empresariales de manera voluntaria y desde diferentes niveles (sectorial o desde la empresas). En general las iniciativas que se han desarrollado buscan prevenir riesgos de soborno en las empresas y detrás de éstas, se encuentran las siguientes

motivaciones: "(i) el interés por favorecer la reputación, (ii) la búsqueda de aprobación pública, apoyo o tolerancia hacia la industria, (iii) las amenazas de regulación directa por parte del Estado y (iv) el conocimiento sobre los costos y beneficios de las iniciativas voluntarias de autorregulación" (Transparencia por Colombia). Esto explica en gran parte porque en los últimos años vienen tomando fuerza iniciativas internacionales donde los empresarios están interesados en incorporar estándares de manejo y prevención de riesgos de soborno.

En el marco de una reflexión sobre el papel del sector empresarial en la construcción de paz y la superación del conflicto, las acciones para prevenir el soborno en las empresas tienen como trasfondo la importancia de contar con instituciones fuertes a la hora de buscar avanzar en la superación del conflicto. En efecto, la debilidad institucional, generada o alimentada por prácticas como el soborno, limita y afecta la capacidad del Estado de dar respuesta a situaciones de conflicto o derivadas de éste. Tal incapacidad, además, repercute en el contexto de operación de las empresas, haciéndolo más complejo. Por otro lado, prácticas como el soborno minan la credibilidad y legitimidad de las empresas. Esto de cara a la importancia que representa gozar de una buena reputación y legitimidad social, en la medida en que esto se va a reflejar en el buen desempeño económico de una empresa. Por esta razón es importante desarrollar prácticas capaces de prevenir el soborno y al mismo tiempo de contribuir a la sostenibilidad de los entornos y las operaciones empresariales que se dan en ellos.

Las recomendaciones que se presentan a continuación se basan principalmente en los estudios realizados por Transparencia por Colombia e incluyen los resultados del trabajo sobre este tema con miembros del sector empresarial.

Recomendación No. 1: Prevención de prácticas de soborno – como sector empresarial

- *Fortalecer y difundir estándares éticos que aseguren la confianza en las relaciones de negocios de las empresas:*

Un ejemplo específico de esto, corresponde a los Principios Empresariales para contrarrestar el Soborno⁶, que responden a una iniciativa de autorregulación que busca prohibir el soborno y comprometer a las empresas a implementar un programa para combatirlo. Esto con el objetivo de que las empresas de todos los tamaños promuevan buenas prácticas éticas para evitar el soborno de funcionarios públicos y en las transacciones dentro del sector empresarial. La ventaja de implementar estos estándares es que brindan elementos a las empresas en la formulación de enfoques efectivos para combatir esta práctica indebida en todas sus actividades⁷. Igualmente, es una contribución positiva con el fin de mejorar los estándares empresariales de integridad, transparencia y rendición de cuentas donde sea que operen las empresas.

Adicionalmente, se identifica la importancia de avanzar en la creación de canales para la denuncia de hechos de soborno, que deben ser socializados y difundidos cada vez con más fuerza a diferentes sectores empresariales. De esta forma, el fortalecimiento de estándares éticos, a través del compromiso de las empresas y la creación de canales de denuncia, va a fortalecer la confianza en las relaciones de negocios de las empresas.

⁶ Estos Principios Empresariales están basados en un compromiso con los valores fundamentales de integridad, transparencia y rendición de cuentas. Las empresas deberán procurar crear y mantener una cultura interna inclusiva basada en la confianza, en la cual no se tolerará el soborno.

El Programa estará conformado por la totalidad de los esfuerzos contra la corrupción de la empresa incluyendo los valores, políticas, procesos, capacitación y orientación.

⁷ Recuperado en:
<http://www.transparenciacolombia.org.co/SECTORPRIVADO/Principioscontrarrestarsoborno/tabid/138/language/es-ES/Default.aspx>

- *Desarrollo de un programa para contrarrestar el soborno donde se tengan en cuenta los siguientes elementos:*

Paralelo al fortalecimiento mencionado en el punto anterior, se debe avanzar en el diseño de dicho programa, de acuerdo a las leyes aplicables para combatir el soborno en todas las jurisdicciones en las cuales opere la empresa. Igualmente, en el diseño y desarrollo del programa, es importante tener en cuenta la opinión de los empleados, gremios y otras entidades que reúnan a los trabajadores, para asegurar una fluida comunicación con las partes interesadas para su efectivo desarrollo.

Es importante resaltar, que el programa para contrarrestar el soborno debe analizar las áreas de mayor riesgo y tener en cuenta las modalidades más comunes de soborno⁸.

Finalmente, el programa para contrarrestar el soborno, debe contar con indicadores estándar que permitan medir prácticas de soborno al interior de la empresa (Global Reporting Initiative - GRI). En el marco de GRI las empresas pueden medir el desempeño organizacional en cuanto a prácticas de soborno con respecto a leyes, normas, estándares e iniciativas voluntarias. Adicionalmente, reportar en el GRI resalta el compromiso de la organización frente al tema y facilita la implementación de dichos indicadores que ya han sido construidos y utilizados previamente (Ver Anexo. No1).

Recomendación No. 2: Prevención de prácticas de soborno – procesos internos de la empresa

Al interior de las empresas es necesario desarrollar procesos que garanticen un avance en las prácticas contra el soborno. Frente a esto,

⁸ Ver pág. 6, modalidades de soborno.

Transparencia por Colombia, en su Guía Práctica, especifica las acciones que deben llevar a cabo las empresas para prevenir el soborno⁹.

- Realizar controles internos y auditoría.
 - Auditorías periódicas para vigilar procedencia de pagos de terceros.
 - Sistemas para asegurar que los registros contables se lleven con exactitud y veracidad.
- Seguimiento y revisión.
 - Revisar la aplicabilidad, suficiencia y efectividad del programa por parte de la gerencia, e informar a la auditoría encargada de los resultados del programa.
- Canales para denunciar casos de soborno.
 - Canales de comunicación confidenciales para empleados y terceros que quieran denunciar.
- Capacitación en recursos humanos.
 - Incorporar lineamientos sobre prácticas anti-soborno.
 - Promover en los empleados la contribución a la prevención del soborno como condición contractual para la vinculación laboral.
- Sanciones
 - Establecer e informar a los empleados de sanciones en caso de incurrir en un intento de soborno.

(Ver Anexo. No1)

⁹ La Guía Práctica detalla los pasos que deben seguir las empresas para prevenir el soborno en sus procesos internos.

3. Extorsión en Colombia

La extorsión es una práctica que se ha extendido en el país y que acompaña la evolución del conflicto armado colombiano. Este delito lo define Olga Lucía Gómez, Directora de la Fundación País Libre, como una práctica realizada por grupos criminales, que busca, a través de la intimidación y el constreñimiento de la voluntad, obtener algún provecho ilícito que generalmente se traduce en beneficio económico. Específicamente se hace referencia a 3 modalidades que afectan a los empresarios directa o indirectamente: la vacuna, identificada como un pago periódico para “dejar trabajar”¹⁰, el boleteo o notificación que corresponde a un pago ocasional que se le debe dar a uno o varios grupos armados ilegales y el peaje o cobro forzoso como permiso para transitar vehículos, mercancías o bienes (Cámara de Comercio de Bogotá & Fundación País Libre, 2006).

Se identifica que en los últimos años, la transformación en el accionar de los actores ilegales del conflicto colombiano, se traduce en un cambio en la evolución de esta práctica y su impacto sobre diferentes sectores de la sociedad. A diferencia de otros delitos, la extorsión se presenta de manera indiferenciada, históricamente no es tan evidente sus momentos y lugares más álgidos. Sin embargo, a lo largo de su evolución ha afectado principalmente a diferentes actores del sector empresarial (comerciantes ganaderos, asociaciones gremiales entre otros) y está relacionada directamente con la dinámica de la criminalidad en Colombia. El sector empresarial, específicamente, resalta cómo este delito se ha convertido en un obstáculo difícil de manejar para las empresas y para sus empleados (Cámara de Comercio de Bogotá & Fundación País Libre, 2006).

Pese a los estudios adelantados por la Policía Nacional de Colombia, a través de su revista Criminalidad, y algunos estudios realizados por la

¹⁰ Bajo esta modalidad están los “contratos” que venden los grupos armados y la delincuencia común como medida de protección.

Cámara de Comercio de Bogotá en alianza con la Fundación País Libre, la ausencia de estudios y diagnósticos de este fenómeno dificulta aún más la posibilidad de que las autoridades locales, la ciudadanía y los sectores afectados, logren enfrentar este delito y mitigar sus impactos.

3.1. Dimensiones del fenómeno

Al hacer énfasis en el sector empresarial como una de las principales víctimas de la extorsión en Colombia, se tienen en cuenta algunas dimensiones para caracterizar y analizar este fenómeno.

En primer lugar, la naturaleza de este delito, hace difícil su caracterización. Principalmente, para el caso colombiano, existe un alto sub-registro que dificulta un diagnóstico que logré caracterizar la realidad. Estos vacíos de información responden principalmente a la no denuncia a las autoridades y no solo representan una limitación en su caracterización, sino que adicionalmente, obstaculizan la posibilidad de enfrentar este delito de manera rápida y efectiva. La no denuncia, se podría explicar, por varios elementos. Por un lado, por el miedo que se genera sobre las víctimas frente a la amenaza sobre la vida; principal gancho de la extorsión y en los últimos años con más fuerza de la micro-extorsión. Por otro lado, por la falta de credibilidad y confianza de los ciudadanos en las instituciones, donde, como lo argumenta Gustavo Salazar, “la no denuncia de ciertas conductas delictivas está determinada por razones que van desde la percepción del evento como algo normal o algo menor, hasta la desconfianza institucional” (Salazar, 2005: 9).

En segundo lugar, la transformación en la financiación de los grupos ilegales y de la dinámica del conflicto en Colombia son elementos clave para entender las dimensiones de esta práctica. Los modos de operación delincuenciales influyen directamente en la movilidad, desarrollo y evolución de la extorsión en Colombia. Esto se explica en gran medida por la lucha contra el narcotráfico (principal fuente de financiación de los grupos ilegales) donde muchos grupos ilegales han optado por

diversificar sus fuentes de financiación y la extorsión representa un método que les permite avanzar en la apropiación de recursos (Echandía, 2006). “La extorsión se ha convertido en una táctica eficaz e indiferenciada de control social, que a los victimarios les cuesta menores esfuerzos logísticos y propagandísticos” (Gómez, 2005:2).

Esto se traduce en el incremento de la micro-extorsión y la dispersión del delito. Anteriormente, se hablaba de extorsión a grandes compañías o empresarios por grandes sumas de dinero y de manera muy selectiva. Actualmente, ya no se habla de grandes montos de dinero a algunos sectores, sino que se expande a varios sectores y personas por un monto menor. Frente a esto, las autoridades señalan cómo pequeños comerciantes denuncian que son víctimas de esta nueva modalidad y que muchas veces no son conscientes del delito del que están siendo víctimas. En la medida en que la micro-extorsión se expande es cada vez más difícil identificarla, diagnosticarla y caracterizarla.

Alrededor de este tema, se señala cómo “la extorsión, como estrategia financiera, es una poderosa práctica delictiva de sometimiento que permanece en el desconocimiento, en la invisibilidad y requiere de manera urgente la unificación de los esfuerzos institucionales, privados y públicos, para investigarlo y contrarrestarlo efectivamente” (Gómez, 2005:2).

Adicionalmente, la extorsión como delito encierra la complejidad de poder ser a un mismo tiempo víctima y cómplice. Esto implica entender que “la extorsión es, sin duda, una de esas conductas delictivas que nos ubican en un universo complejo, dado que incorpora a la víctima a un círculo delictivo, y lo hace con frecuencia, cómplice o, al menos, cómplice pasivo” (Salazar, 2005: 9). El gran dilema alrededor de las víctimas de extorsión, es cómo al no denunciar por miedo a perder la vida, entran en un círculo perverso donde pueden quedar implicadas

como cómplices¹¹. Muchas veces los ciudadanos al no percibirse víctimas del delito, no lo denuncian.

Finalmente, la dimensión del fenómeno se complejiza al plantear los diversos riesgos de pagar extorsión que se hacen evidentes sobre todo a largo plazo. “La dimensión actual de la extorsión no es conocida, la única certeza que existe es que el pago de extorsión posiblemente le permite a quien paga solucionar algunos problemas inmediatos, pero a futuro, existe la total certeza de que el pago se devolverá en contra de quien paga, en contra de sus cercanos y de la comunidad y en contra de un Estado democrático” (Salazar, 2005: 12). El tema de la falta de credibilidad en las instituciones, y por tanto en su limitación para garantizar la seguridad de sus ciudadanos es evidente en este aspecto y alimenta en muchos casos el círculo peligroso de víctimas y cómplices frente a este delito.

Frente a las dimensiones que se resaltan, el sector empresarial, se enfrenta a un gran dilema entre su condición de víctima o de cómplice y es importante señalar, que una vez los ciudadanos colaboren en la denuncia del delito, el Estado debe garantizar su seguridad. Adicionalmente, en la actualidad el escenario de conflicto se complejiza con la aparición de bandas criminales que representan la degradación del conflicto colombiano y que han encontrado en las fuentes de recursos legales e ilegales los principales objetivos estratégicos de disputa. La extorsión a diferentes sectores de la sociedad, es una de sus estrategias para financiar la guerra. El sector empresarial, por su importancia económica en la sociedad, ha sido víctima constante de este delito. Frente a esto, se debe resaltar, que las autoridades estatales son las encargadas de proteger a los ciudadanos y evitar que los actores ilegales puedan extorsionarlos y ponerlos en peligro. Así mismo, es importante que el sector empresarial tenga una posición clara de no pagar extorsión

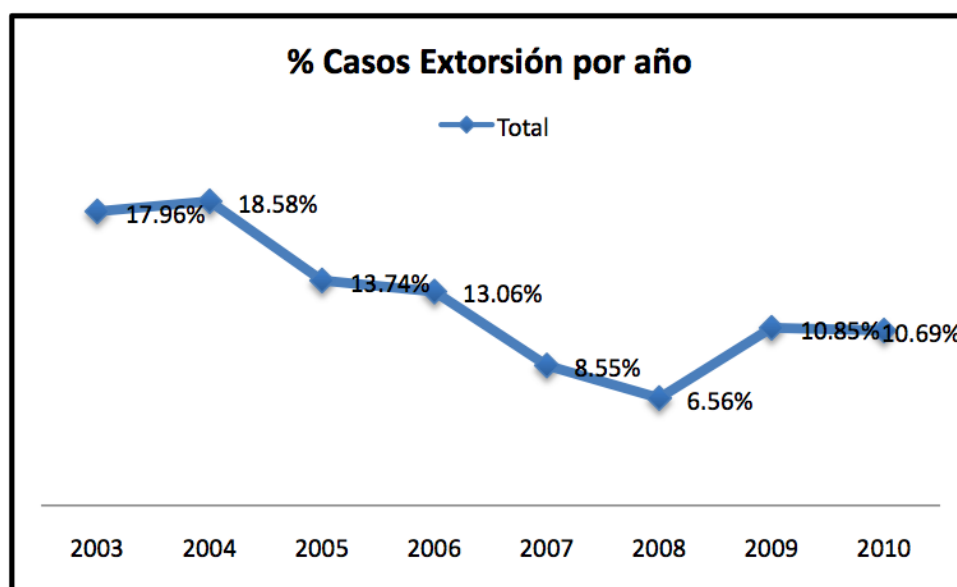
11 Frente a esta consideración se desarrollan las principales campañas contra la extorsión que se van a profundizar más adelante.

y no alimentar las finanzas de aquellos actores ilegales responsables del escalamiento del conflicto armado colombiano.

3.2. Diagnóstico general de la extorsión en Colombia

En Colombia, hasta el momento, no se cuenta con cifras unificadas y consolidadas, lo cual dificulta caracterizar y combatir la extorsión. Los datos oficiales (Dirección de Investigación Criminal e Interpol DIJIN - Policía Nacional) no reflejan totalmente la magnitud y características de este fenómeno. En este sentido, se hace importante identificar algunas tendencias para una mayor comprensión y diagnóstico del fenómeno y en esta medida unos lineamientos y guías para enfrentarlo.

Gráfico No. 1

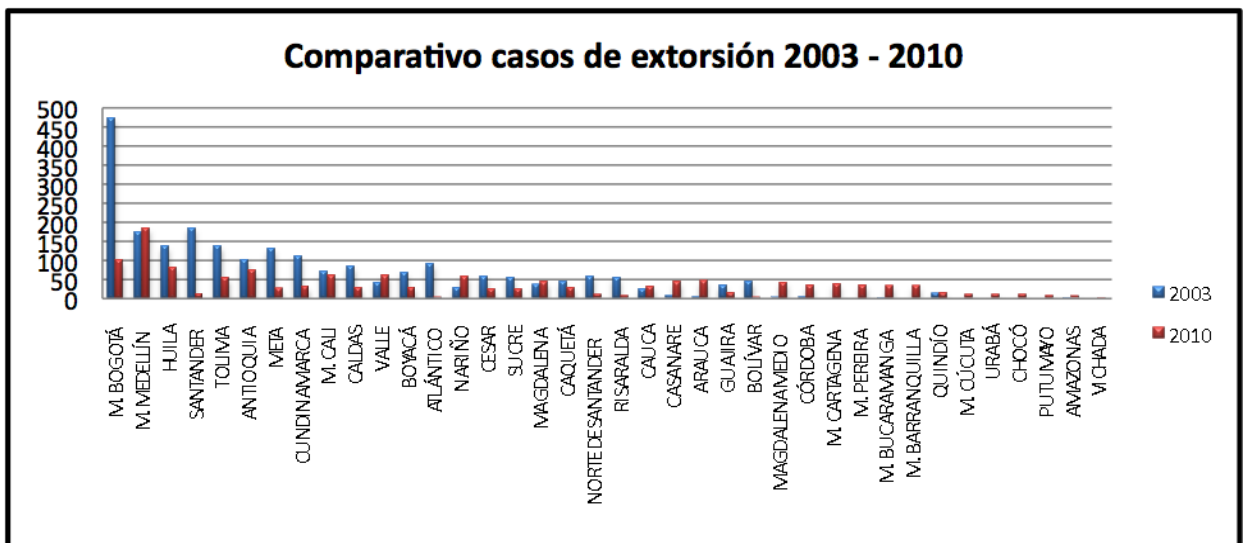


Fuente: Policía Nacional.

Según la DIJIN de 2003 a 2010, en Colombia, se registran 12.653 casos de extorsión. Durante este periodo el 2008 registra el menor número de casos (830 casos) aumentando a 1.373 en el 2009 y 1.352 en el 2010. Aunque en los 2 últimos años el número de casos ha aumentado, a nivel nacional, se observa una disminución de casos del 2003 al 2010. En este periodo el 2004 representa el 18.58% del total de casos (mayor número

casos registrados) y el 2010 registra el 10,69% de los casos. De nuevo es importante tener en cuenta que existe un enorme sub-registro, por tal razón la información con la que se cuenta tiene importantes falencias.

Gráfico No. 2

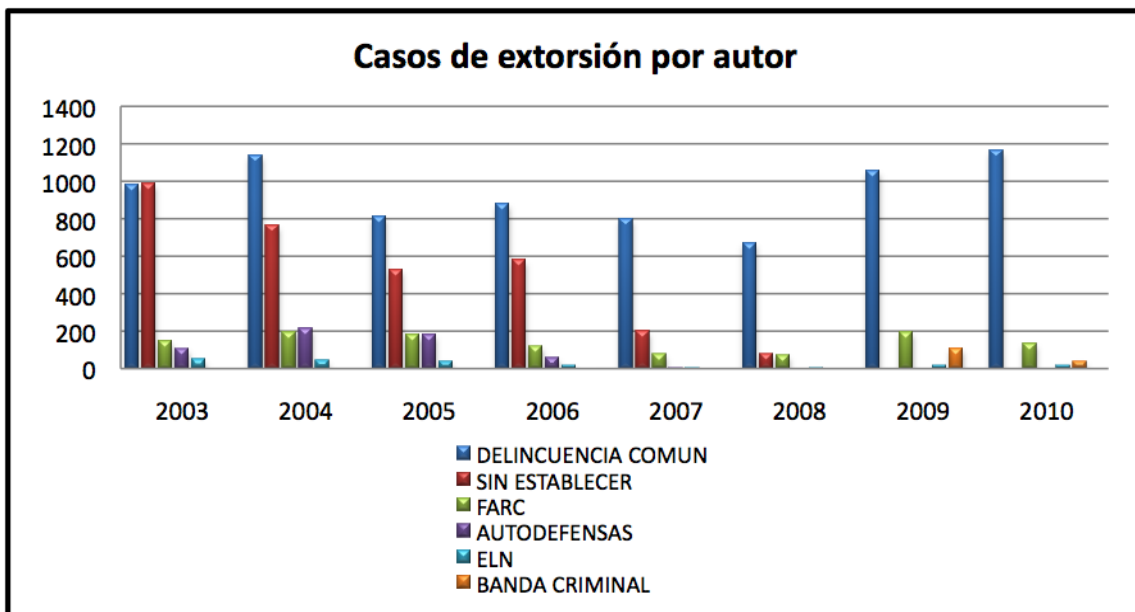


Fuente: Policía Nacional.

Ahora bien, si se comparan las cifras de 2003 con 2010, para cada uno de los departamentos¹² no se puede hablar de manera generalizada de una disminución en la ocurrencia de este delito. Por ejemplo, en la mayoría de las metropolitanas se identifica un aumento en los casos de extorsión: Medellín, Cartagena, Pereira, Barranquilla y Cúcuta. Este aumento puede estar relacionado con la transformación de las estrategias de guerra de las organizaciones criminales, que centran su accionar delincriminal en las ciudades. Adicionalmente, en algunas regiones como Valle del Cauca, Nariño, Arauca, Magdalena, Casanare, Córdoba y Cauca los casos de extorsión aumentaron en el 2010 si se comparan con el 2003.

¹² La Policía Nacional registra de manera separada la información que es notificada en las metropolitanas (Medellín, Cali, Bucaramanga, Cúcuta, Barranquilla, Pereira y Cartagena) de la totalidad de los departamentos en donde están situadas.

Gráfico No. 3



Fuente: Policía Nacional.

En términos generales, el Gráfico No. 3 representa que el 59,28% del total de casos corresponden a delincuencia común y el 24,79% están sin establecer en todo el periodo (2003 – 2010). Adicionalmente, se refleja las dificultades que existen para identificar quienes son los autores de ésta, en tanto el 24,79% de los casos de extorsión que se registran en todo el periodo, corresponden a casos donde no fue posible establecer el actor. Igualmente, se observa que en el año 2010, de los 1.352 casos registrados el 85,95% se registran como delincuencia común y la responsabilidad de las FARC y el ELN frente a la extorsión solo corresponde al 9,91% y 1,33% respectivamente.

Sin embargo, es importante señalar que aunque las cifras no reflejan una alta responsabilidad de las guerrillas frente a la extorsión, dentro de la evolución histórica de las guerrillas se ha señalado que ha recurrido a esta práctica. Cabría pensar que por su naturaleza no ha sido denunciada por las víctimas. Igualmente, frente al análisis del accionar de las Bandas Criminales Emergentes (BACRIM) no es fácil establecer cuándo éstas son autor del delito, teniendo en cuenta que su accionar es

difuso y descentralizado, y en la actualidad no existen criterios suficientes y estándares para establecer la diferencia entre la delincuencia común y las BACRIM.

La información oficial (Policía Nacional), registrada anteriormente, no permite identificar los principales sectores víctimas de extorsión. Sin embargo, estudios más específicos (GAULA, 2009) han señalado al sector empresarial como uno de los principales blancos de extorsión de los actores ilegales. En un estudio realizado por el GAULA para el 2009 se identifica como principales blancos de extorsión 36 sectores económicos. Los más afectados, durante el 2009, fueron los comerciantes (208 casos), las empresas de bienes y servicios (58), los ganaderos (41), las asociaciones gremiales (36), las empresas de transportes (30) y los agricultores (28). Para este mismo año, los departamentos más afectados fueron: Antioquia (78), Tolima (56), Caquetá (52), Magdalena (47), Cundinamarca (28), Huila (26) y Bogotá (26)¹³.

Adicionalmente, un estudio reciente que aborda los actores responsables de casos de extorsión, realizado por el DAS, entre enero del 2009 y junio del 2010, indica que la delincuencia común manda en el sector urbano y las principales capitales, mientras los grupos insurgentes tienen el poder en los campos y en las zonas rurales. En el estudio se habla de 1.098 casos de extorsión en el país, durante el 2009, donde los comerciantes son los más afectados, seguidos por los empresarios, tenderos y ganaderos. Los departamentos Antioquia, Magdalena, Caquetá, Córdoba, Huila, Tolima, Boyacá, Cundinamarca, Valle y Risaralda son, en su orden, los más sacudidos por este flagelo¹⁴.

¹³ Recuperado en <http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=337>

¹⁴ Recuperado en: http://www.elmundo.com/sitio/noticia_detalle.php?idedicion=1800&idcuerpo=1&dscuerpo=Secci%F3n%20A&idseccion=3&dsseccion=Opini%F3n&idnoticia=154061&imagen=080123080101columnista.jpg&vl=1&r=opinion.php

Como se mencionó anteriormente no existen cifras unificadas frente al tema y en ese sentido se hace difícil llegar a conclusiones determinantes sobre el comportamiento de la extorsión en Colombia. Es a raíz de esta situación que autores como Gustavo Salazar, señalan como “las cifras de extorsión no son más que un equivocado referente de la realidad, donde el sub-registro, es sin duda enorme y las causas reales, desconocidas” (Salazar, 2005:11). En conclusión las dificultades en el sub registro de la información limitan una posible caracterización del fenómeno y sobre todo son un obstáculo para enfrentar y combatir de manera coordinada entre las autoridades y la sociedad civil este delito.

2.1. Reflexiones para el sector empresarial

La extorsión plantea un dilema importante para el sector empresarial frente a su situación de víctimas o cómplices de este delito. No prestar la debida atención a la extorsión implica abrir las puertas a la consolidación del crimen organizado.

El efecto perverso del pago de la extorsión es una cadena que difícilmente se va a romper en la medida en que los actores ilegales identifiquen que no existe una posición clara de no aceptación a esta práctica. Adicionalmente, y al igual que en el caso del soborno, la complicidad o pago de extorsión no solo complejiza la situación del conflicto en las zonas de operación de las empresas y termina por alimentar dicho conflicto, sino que también genera altos costos para las empresas en su operación, su reputación y legitimidad social.

Un ejemplo de esto, es el caso de la empresa multinacional Chiquita Brands International¹⁵ que operaba en Colombia, en Turbo (Antioquía) y

¹⁵ Es importante subrayar que el caso de Chiquita Brands no se puede reducir ni equipar a un posible pago de extorsión a grupos armados ilegales. En efecto, el desarrollo que ha tenido este caso da cuenta de elementos que lo hacen mucho más complejo y que ha llevado a que existan acusaciones contra la empresa por ser colaboradora directa de grupos armados ilegales (ej. señalamientos de cuidar armas y prestarles instalaciones). Para efectos de este estudio, el caso de Chiquita se toma ya que permite ilustrar los costos legales y de reputación a los que se pueden enfrentar las empresas en caso de ser acusadas de ser cómplices. En ningún momento se busca hacer una caracterización exhaustiva del caso, sino mostrar aquellos elementos que dan cuenta de tales costos.

Santa Marta (Magdalena), en donde tenía extensos cultivos dedicados a la producción de banano. En marzo de 2007, luego de llegar a un acuerdo con el Departamento de Justicia de Estados Unidos, Chiquita Brands International aceptó haber pagado a grupos paramilitares, entre 1997 y 2002, 1.7 millones de dólares. La empresa señala que estos pagos los realizó ante amenazas y con la intención de preservar la vida de sus empleados. Adicionalmente, se ha revelado que Chiquita también realizó pagos a grupos guerrilleros (FARC, ELN, entre otros) desde 1987 hasta 1997. El interés de Chiquita Brands por aclarar estos hechos no solo deriva de la negociación a la que llegó con el Departamento de Justicia de Estados Unidos – por lo cual debe pagar una multa de 25 millones de dólares- sino también de un intento por recuperar su mancillada reputación como marca en el mercado. Actualmente contra la compañía bananera existen múltiples demandas en cortes de Estados Unidos de familiares de víctimas del conflicto colombiano que, por sus pagos a grupos paramilitares y por versiones de jefes paramilitares desmovilizados, señalan a Chiquita Brands como cómplice y auspiciadora de estos grupos armados ilegales.

En este punto, el caso de Chiquita se ha desarrollado, sobre el debate si la empresa debe entenderse como víctima de la extorsión o financiadora de grupos armados ilegales¹⁶. Frente al primer argumento la empresa señala que el contexto colombiano de aquellos años hacía inevitable el pago a grupos armados como una forma de permitir su operación y la preservación de la vida de sus empleados. En el segundo argumento, se menciona que el pago a grupos paramilitares por parte de Chiquita Brands no buscaba proteger la vida de sus empleados sino que existía una identificación con el proyecto paramilitar que se desarrollaba en la zona.

Este es un caso de muchos otros, que pone en evidencia que aunque la empresa logre solucionar sus problemas judiciales y pague su multa al Departamento de Justicia, inevitablemente se mantendrá en la mente

¹⁶ Este es solo **uno** de los debates que se han generado alrededor del caso.

consumidor que la empresa contribuyó – de forma forzada o voluntaria- con grandes sumas de dinero a las arcas de grupos armados ilegales.

Al ser la extorsión una práctica que alimenta el conflicto armado y la situación de violencia en las diferentes regiones del país, las empresas que por diferentes circunstancias deciden pagar vacunas, boletos o peajes, indirectamente están financiando a los actores ilegales y poniendo en evidencia la incapacidad del Estado y de sus instituciones de hacer frente a dicha práctica. Es así como, las medidas y lineamientos que se desarrollen con miras a lograr una posición clara frente a la extorsión, deben estar encaminadas a la articulación y alianzas entre el sector público y privado y entre las empresas y las autoridades locales.

2.1.1. Recomendaciones para enfrentar la extorsión

Las recomendaciones que se presentan a continuación están orientadas en dos niveles. Por un lado, aquellas que se dirigen a un trabajo conjunto con el gobierno y las autoridades locales y por otro lado, aquellas acciones que se deben realizar al interior de la empresa.

Frente al trabajo conjunto con el gobierno, se hace énfasis en la importancia trabajar de la mano con iniciativas en las que el gobierno ha venido trabajando y en las que la participación del sector empresarial es fundamental para garantizar el éxito.

Recomendación No. 1: Alianzas público privadas

- *Alianzas con el gobierno para colaborar en la campaña anti extorsión.*

Como parte de la política de Seguridad Ciudadana del Gobierno Nacional, el ministro de Defensa, Rodrigo Rivera, lidera la campaña 17 para incentivar a la ciudadanía a que denuncie los casos de extorsión y en especial los casos de micro-extorsión que se presentan en diferentes ciudades del país. El principal planteamiento por parte del gobierno, es que a través de la denuncia del delito se va a garantizar el aumento en la eficacia de las autoridades, para impedir las extorsiones y capturar a los extorsionistas.

La campaña está montada principalmente en la necesidad de que la ciudadanía denuncie y de esta forma en garantizar que el Estado sea capaz de protegerla y garantizar su seguridad. Específicamente, el gobierno hace referencia a una tasa de éxito por encima del 90% si se denuncia este delito. Por tal razón, se promueve la denuncia vía telefónica a líneas de emergencia como la línea del DAS 153 para que la ciudadanía pueda denunciar. Adicionalmente, la campaña del gobierno sensibiliza a la ciudadanía frente a la necesidad de comprender que la micro-extorsión también tiene un impacto sobre la libertad personal de la ciudadanía que se debe enfrentar.

En este sentido, el sector empresarial en alianza con el gobierno, debe unirse a esta campaña y sensibilizar a sus empleados, contratistas y proveedores frente a la importancia de denunciar esta práctica. Sobre todo denunciar en etapas iniciales, por que se hace más difícil para las autoridades atacar el problema en etapas avanzadas.

¹⁷ <http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=265961>

- *Seguir Protocolos de Seguridad establecidos por el Ministerio de Defensa para enfrentar este delito.*

Para garantizar la seguridad de las empresas y de sus empleados, se deben seguir los protocolos de seguridad establecidos por el ministerio de defensa a través del Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro y demás atentados contra la libertad personal - FONDELIBERTAD. Donde se busca propiciar la adopción voluntaria de códigos de conducta en gremios, empresas, colegios, universidades, familias, entre otros, para evitar el pago de extorsión y detectar de la manera más rápida posible hechos o situaciones relativos a ésta. Adicionalmente, el Gobierno ha venido actualizando tecnologías de alerta y comunicación para apoyar su uso mediante el mejoramiento continuo de los protocolos de reacción de los organismos de seguridad e investigación del Estado. En este aspecto, las empresas deben ponerse en contacto con las autoridades locales y pedir orientación especial para la utilización de dichos protocolos. (Ver Anexo. No 2)

Recomendación No. 2: Acciones al interior de las empresas

Al interior de las empresas los lineamientos que se deben tener en cuenta para enfrentar la extorsión están orientados a fortalecer mecanismos de denuncia y confianza al interior de la empresa para posteriormente articular la información con las autoridades correspondientes.

- *Hacer un esfuerzo por caracterizar el fenómeno de extorsión en la zona de operación: Análisis del entorno.*

Para el caso de la extorsión, así como para la comprensión de muchos otros fenómenos y dinámicas que inciden en la operación empresarial, es fundamental tener conocimiento de su comportamiento y evolución. Hacer un esfuerzo por caracterizar el fenómeno de extorsión en la zona de operación de las empresas, es una tarea clave que se debe fortalecer previamente. Teniendo en cuenta que en Colombia no se cuenta con

diagnósticos consolidados y unificados del tema, las empresas de manera particular deben hacer un esfuerzo por articularse con diferentes organismos que registren el tema e intentar contar con información cercana a la realidad. Esto responde a una labor de la empresa al momento de analizar su entorno e identificar si existen factores complejos que envíen alertas sobre posibles retos y riesgos ligados a la extorsión de cara a su operación y el entorno donde ésta ocurre.

- *Al interior de las empresas se deben garantizar mecanismos de denuncia seguros y eficientes donde sea posible denunciar el delito de manera oportuna y garantizando la seguridad de la víctima.*

Un primer paso, es la incorporación de líneas de emergencia internas para denunciar el delito. Esto acompañado de sistemas internos de alertas tempranas que identifiquen posibles riesgos o casos de extorsión y con la información denunciada previamente permitan llevar a cabo análisis que puedan dar alertas preventivas a las empresas. Finalmente, y tal vez uno de los elementos centrales para que los sistemas de alerta internos funcionen, es estar en constante contacto con las autoridades locales y articular la información recopilada para que puedan accionar de manera oportuna y pertinente.

- *Estrategia de trabajo con contratistas y proveedores de la empresa*

Es importante diseñar una estrategia de trabajo con contratistas y proveedores de la empresa donde se realice una verificación previa de datos de contratistas y proveedores para conocer su idoneidad, se fomenten lineamientos sobre prácticas anti extorsión en las capacitaciones y comunicaciones internas de la empresa y se lleve a cabo una sensibilización y difusión de la importancia de rechazar cualquier pago de extorsión.

términos generales, las recomendaciones anteriores se orientan a la sensibilización, difusión y concientización al interior de las empresas y entre sus empleados y contratistas de la importancia de denunciar y no entrar en el círculo perverso de este delito, en el que se termina siendo víctima y cómplice a la vez y se alimenta la práctica criminal en la medida en la que se accede a pagar. El éxito de estas medidas se enmarca, en gran parte en el fortalecimiento de las instituciones del gobierno a partir de la confianza y el apoyo de la ciudadanía, y en este caso específicamente, del sector empresarial.

3. Bibliografía

- Anti-corruption Resource Center. (2007). "Measuring Private Sector Corruption" en U4 Brief. September 2007, No. 5.
- Cámara de Comercio Internacional CCI. (2005). *Combatiendo la extorsión y el soborno: Reglas de Conducta y Recomendaciones de la CCI*. Comité Anticorrupción. Edición 2005.
- Corporación Transparencia por Colombia. (2009). "Primera encuesta nacional sobre prácticas contra el soborno en empresas colombianas" en Colección cuadernos de transparencia. Universidad Externado de Colombia.
- Corporación Transparencia por Colombia. (2010). "Segunda encuesta nacional sobre prácticas contra el soborno en empresas colombianas" en Colección cuadernos de transparencia. Universidad Externado de Colombia.
- International Alert. (2006). *Local Business, Local Peace: the Peacebuilding Potential of the Domestic Private Sector*. Undersessica Banfiel, Canan Gündüz and Nick Killick (eds.)
- International Business Leaders Forum IBLF. (2006). *Desarrollo, paz y derechos humanos en Colombia: una agenda para las empresas*. Lucy Amis, Adrian Hodges, Neil Jeffery en asocio con: The Global Compact y La Fundación Ideas para la Paz.-
- Oficina De Las Naciones Unidas Contra La Droga Y El Delito UNODC. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Nueva York.
- Pizarro, Eduardo. (2004). *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá, Norma.
- Policía Nacional, Dirección de Investigación Criminal e Interpol DIJIN. (2010). *Revista Criminalidad*. Volumen 52. Número 1. Junio 2010. Bogotá, Colombia.

- Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2003). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003. El Conflicto, callejón con salida*. Bogotá, Colombia.
- Rodríguez - Raga, Juan Carlos. (2010) *Cultura política de la democracia en Colombia, 2010: Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. Bogotá: Universidad de los Andes, Observatorio de la Democracia, Centro Nacional de Consultoría. 2010.
- Sampó, Carolina. (2004). "Corrupción y debilidad institucionales: factores de inseguridad" en VII Encuentro Nacional de Estudios estratégicos, Buenos Aires Argentina, Noviembre 2004. Instituto de Estudios Estratégicos y Relaciones Internacionales.
- Transparency International. (2009). *Informe Global de la Corrupción 2009. Corrupción y Sector Privado*. Cambridge, University Press.
- The Global Compact. (2004). *Documento Guía: Implementación del 10mo principio contra la corrupción*. Transparency & Anti-corruption.
- U.S Agency for International Development USAID. (1999). *A Handbook of Fighting Corruption*. Center of Democracy and Governance. Technical Publication Series. February 1999, Washington D.C.
- Webster Russ. (2002). *Corruption and the Private Sector*. Sectoral Perspectives on Corruption. USAID.
- World Bank. (2004). "Encuesta de diagnóstico a empresas" en Juanita Riano Sesión IX, San José, 18 de noviembre 2004.

4. Anexos

Anexo No.1 SOBORNO

Recomendación No. 1

Fortalecer y difundir estándares éticos que aseguren la confianza en las relaciones de negocios de las empresas (Principios empresariales para contrarrestar el soborno).

- Las empresas se deben comprometer a implementar un programa para combatir el soborno.
- Crear canales para la denuncia de hechos de soborno.

Desarrollo de un programa para contrarrestar el soborno.

- Diseñarlo de acuerdo a las leyes aplicables para combatir el soborno en todas las jurisdicciones en las cuales opere la empresa
- Tener en cuenta la opinión de los empleados, gremios y otras entidades que reúnan a los trabajadores.
- Asegurar una fluida comunicación con las partes interesadas para su efectivo desarrollo.
- Contar con indicadores estándar que permitan medir prácticas de soborno al interior de la empresa (Global Reporting Initiative - GRI).

Recomendación No. 2

Realizar controles internos y auditoría.

- Auditorías periódicas para vigilar procedencia de pagos de terceros.
- Sistemas para asegurar que los registros contables se lleven con exactitud y veracidad.

Canales para denunciar casos de soborno.

- Canales de comunicación confidenciales para empleados y terceros que quieran denunciar.

Capacitación en recursos humanos.

- Incorporar lineamientos sobre prácticas anti-soborno.
- Promover en los empleados la contribución a la prevención del soborno como condición contractual para la vinculación laboral.

Sanciones

- Establecer e informar a los empleados de sanciones en caso de incurrir en un intento de soborno.

Anexo No. 2 EXTORSIÓN

Recomendación No. 1

Alianzas con el gobierno para colaborar en la campaña anti extorsión.

- Denunciar los casos de extorsión: Unirse a campaña del DAS llamar al 153 (línea de emergencia) para denunciar.
- Entender que la micro extorsión también se debe enfrentar.

Seguir protocolos de seguridad establecidos por el Ministerio de Defensa que permitan enfrentar este delito.

- Las empresas deben ponerse en contacto directo con las autoridades locales y pedir orientación en estos protocolos.

Recomendación No. 2

Hacer un esfuerzo por caracterizar el fenómeno de extorsión en la zona de operación: Análisis del entorno.

Al interior de las empresas garantizar mecanismos de denuncia más seguros y eficientes.

- Incorporar línea de emergencia interna para denunciar este delito.
- Sistema de alertas tempranas para prevenir pagos de extorsión que garantice la protección a la víctima.
- Articular esta información con las autoridades locales.

Estrategia de trabajo con contratistas y proveedores de la empresa.

- Verificación previa de datos de contratistas y proveedores para conocer su idoneidad.
- Fomentar lineamientos sobre prácticas anti extorsión en las capacitaciones y comunicaciones internas de la empresa.
- Sensibilización y difusión de la importancia de rechazar cualquier pago de extorsión.